OS DESAFIOS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Eunice Ribeiro Durham

NUPES e Departamento de Antropologia
Universidade de São Paulo

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
da Universidade de São Paulo

OS DESAFIOS DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Eunice Ribeiro Durham

Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior/ USP

A liberdade nunca é uma bênção que proporcione vantagens irrestritas. Costuma trazer, junto de si, uma carga de responsabilidades difíceis de aceitar, pois não haverá ninguém para culpar em caso de fracasso.

Assim é com a recém conquistada autonomia universitária. Em São Paulo, o decreto do governador, transferindo para as universidades estaduais paulistas a responsabilidade plena pela gestão financeira, fez com que elas tenham tido que enfrentar o problema antes das demais universidades públicas e as colocou na difícil situação de ter que abrir caminho num terreno desconhecido e mal mapeado.

O Decreto criou mais problemas do que resolveu, exatamente na medida em que colocou em debate às questões que são efetivamente cruciais no estabelecimento da autonomia universitária: a alocação, a distribuição interna e a garantia da utilização criteriosa dos recursos públicos tendo em vista os interesses da universidade e da sociedade.

A ausência de autonomia de gestão financeira que tem caracterizado as universidades públicas, especialmente as federais é, paradoxalmente, responsável pela situação de descalabro em que muitas se encontram, pois promove a irresponsabilidade administrativa e a impossibilidade de priorizar gastos, tornando-as instituições onerosas, perdulárias e ineficientes.

Vejamos como isso acontece.

As Universidades não recebem recursos globais sobre os quais possam dispor e o pagamento do pessoal constitui uma rubrica própria que é tratada de modo independente das demais. Os salários dependem de uma decisão do executivo que apenas *a posteriori* afeta o orçamento da universidade. Decidido o salário, recursos adicionais são repassados para cobrir a folha de pagamento.

Nesse sistema, as reivindicações salariais são encaminhadas através de um enfrentamento direto dos docentes e funcionários com o governo. O sucesso da reivindicação depende da força de pressão a qual, por sua vez, exige organização e mobilização. A questão salarial promoveu dessa forma a criação de associações de docentes e de funcionários, sua união em associações nacionais e, finalmente, sua transformação em sindicatos. Toda a questão dos gastos com pessoal saiu da órbita da organização institucional, para se processar através de organizações paralelas.

Isso tem conseqüências imediatas não só sobre o montante dos recursos alocados às universidades mas, inclusive, sobre todo o mecanismo de organização do orçamento que é, na verdade, destruído.

As reivindicações salariais não partem da consideração do orçamento da instituição e de quanto isso representa em termos de recursos públicos. Ao contrário, as reivindicações estabelecem um nível salarial considerado adequado e o orçamento é visto como uma conseqüência da negociação que se processa. A referência primordial, quando se organiza a reivindicação, não é quanto a universidade custa, mas o quanto cada docente e cada funcionário recebe. Os custos da universidade são problemas secundários, que são manipulados para figurarem como argumentos no embate que se trava e no qual a greve é a arma considerada mais eficaz.

Não é que os docentes não se preocupem com os demais recursos necessários para o funcionamento das universidades. Mas eles são sempre considerados como um porcentual que deve ser acrescido à folha de salários - assim, quanto maior o dispêndio com pessoal, maior se pensa que deva ser o restante do orçamento.

Como o restante do orçamento está também dividido em rubricas estanques, todas as outras reivindicações institucionais são encaminhadas independentemente da discussão sobre os

salários e, inclusive, independentemente uma das outras. Assim, as solicitações, para aumento de pessoal docente, técnico ou administrativo correm em canais próprios, e seu efeito sobre o montante da folha de pagamento só é levado em conta a posteriori. O mesmo se pode dizer das demandas por residência estudantil, instalação e manutenção de laboratórios, ampliação de bibliotecas, construção de salas de aula. O que nunca entra em questão é a necessidade de otimizar o conjunto dos recursos. Sem a liberdade de distribuir o orçamento, as diferentes demandas não são confrontadas internamente e não são processadas em termos de prioridades institucionais, mas são todas repassadas diretamente para o órgão financiador através de mecanismos independentes de pressão e reivindicação. Nesse sistema, não existe, internamente, nenhuma pressão para eliminar gastos supérfluos, suprimir pessoal ocioso ou utilizar mais intensamente o existente, uma vez que a economia por acaso lograda num setor não redunda em aumento de recursos para atender outras necessidades.

Não se trata de uma questão de irresponsabilidade individual, mas de uma estrutura que impede a responsabilidade institucional. Cada um é levado a agir em função da legitimidade de sua própria reivindicação, sem ter que confrontá-la com as demais. Nesse sistema, os recursos públicos são considerados como inesgotáveis, pois são sempre vistos como suficientes para atender cada demanda específica, embora sejam obviamente insuficientes para a soma infinita de todas elas - mas essa operação ninguém faz, a não ser quem fornece os recursos.

A contrapartida da irresponsabilidade institucional é a multiplicação dos controles burocráticos externos à universidade e, com eles, o inchaço da burocracia ministerial. Na tentativa de controlar ou pelos menos processar as diferentes solicitações, é necessário contratar mais funcionários e subdividir as repartições, cada uma das quais despacha uma parte dos processos, construindo pequenos núcleos de influência e poder pessoal. A visão de conjunto, que era impossível de se construir na universidade, esfacela-se ainda mais nos corredores ministeriais. Todo este sistema favorece enormemente o uso de pressões políticas, o tráfico de influências e torna de fato impossível uma visão global dos problemas. Não há nenhuma transparência nas decisões e se torna praticamente impossível saber, inclusive, o quanto custam as instituições e como os recursos são aplicados. A irresponsabilidade se generaliza.

Com a autonomia de gestão continuará a haver, certamente, uma pressão para o aumento dos recursos disponíveis. Mas todo o processo de sua utilização e a forma de encaminhamento das reivindicações se altera porque as universidades se defrontarão com a necessidade de processar internamente as demandas, confrontando-as umas com as outras e estabelecendo um sistema de prioridades. Se a instituição possui autonomia de gestão financeira deverá, a cada momento, decidir entre aumentar igualmente o salário de todos, favorecer certas categorias, reestruturar a carreira, ampliar o número de docentes e funcionários, satisfazer às necessidades dos laboratórios, bibliotecas, salas de aula, restaurantes, bolsas, fundo de pesquisa e assim por diante, pesando cada uma dessas necessidades em relação às demais. É verdade que se corre o risco de sacrificar necessidades fundamentais (como bibliotecas e laboratórios) às que são objeto de pressão mais organizada (como salários e restaurantes subsidiados) e teremos então universidades dilapidadas com professores e funcionários bem pagos. Mas é isso, exatamente, o que ocorre hoje com as universidades federais, que não gozam de autonomia. Assim, o pior que pode acontecer com a autonomia é que a situação não se altere e tudo continue tão ruim como hoje. Mas haverá pelo menos um estímulo para cortar gastos supérfluos, enxugar a máquina administrativa e estabelecer um plano de desenvolvimento a médio prazo e podemos ter, senão a certeza, ao menos a esperança de que algumas universidades sejam melhor administradas.

Mas não é só isso. A imensa vantagem da autonomia é que ela pode promover a verdadeira democratização da universidade de três formas diferentes: 1) ela estimula mecanismos internos de negociação que promovem a participação das diferentes categorias da comunidade universitária no processo decisório e assim força a transparência das decisões; 2) ela controla os interesses puramente corporativos de docentes, funcionários ou alunos, pois a negociação de salários e benefícios deve necessariamente se processar em termos de priorizar demandas diversas dentro de recursos escassos - as demandas, dessa forma, se contrapõem uma à outra e todos passam a ter que considerar as necessidades do conjunto; 3) promovendo a transparência interna, ela promove também a externa e torna mais fácil para diferentes setores da sociedade, interessados no ensino público, criticarem a alocação e o uso dos recursos.

Para que isso aconteça, entretanto, algumas condições deveriam ser satisfeitas e haveria que se criar mecanismos de decisão e de "accountability" que não existem ainda em nenhuma universidade.

Analisemos um pouco melhor essas condições, supondo o gozo pleno da autonomia: a universidade recebe um montante de recursos para fazer face a todas as suas despesas, inclusive as que envolvem salários.

Se o salário das diferentes categorias de trabalhadores universitários não é estabelecido independentemente da dotação orçamentária global mas é determinado internamente, as reivindicações salariais deverão ser confrontadas com outras demandas e é necessário que haja, internamente, uma instância de negociação em que todos os interesses estejam representados.

Tomemos, como exemplo, o caso da universidade de São Paulo. O órgão que deve, teoricamente, aprovar o orçamento é o Conselho Universitário. Mas o Conselho é um colegiado acadêmico, com funções normativas e no qual são basicamente as unidades de ensino e pesquisa que estão sendo representadas - a representação dos docentes, dos estudantes e dos funcionários, enquanto categorias, é apenas um contrapeso minoritário. O Conselho pode funcionar adequadamente quando o que está em jogo são problemas acadêmicos e quando a parcela do orçamento sobre a qual efetivamente se decide é a que diz respeito ao aparelhamento das unidades - nesse caso, esse tipo de representação faz sentido e a reivindicação de uma participação igualitária de estudantes, funcionários e docentes aparece como absurda.

Mas, se trata de decidir sobre salários de diferentes categorias, se o aumento de uma pode inviabilizar a demanda de outra, se o conjunto dos salários afeta o quanto pode ser dispendido com o atendimento das solicitações dos estudantes e se todas influem nos recursos disponíveis para custeio, manutenção, melhoria das condições de infra estrutura e crescimento do quadro de pessoal, então, são esses diferentes interesses que devem estar representados, não as unidades de ensino e pesquisa.

Não se trata de modificar o Conselho Universitário para transformá-lo num órgão adequado para a negociação do orçamento. Ele se tornaria assim inadequado para cumprir suas

funções acadêmicas. Mas se deve institucionalizar, paralelamente, um espaço de negociação no qual se confrontem os interesses dos docentes e dos funcionários enquanto assalariados, o dos estudantes enquanto beneficiários de serviços, e as necessidades propriamente acadêmicas ou institucionais. Se não esses os interesses envolvidos, são eles que devem estar representadas. Nesse espaço tem sentido a representação sindical ou para-sindical.

Se for respeitada a autonomia universitária e a negociação salarial ocorrer, como se está supondo, dentro da universidade, esse espaço deveria ser paralelo ao Conselho Universitário, porque, nesse novo processo, a questão da representação é crucial e se coloca, como vimos, de forma diferente daquela que organiza os colegiados acadêmicos. O Conselho Universitário pode ser uma instância final para a aprovação de uma proposta negociada. Mas ele não é adequado para realizar a negociação. A Associação de Docentes, o Sindicato de Funcionários e o Diretório Central de Estudantes são, todos eles, instituições já organizadas que representam o interesse dessas categorias. Eles, certamente, devem participar das negociações e assumirão, pela própria função que desempenham, a posição de defesa dos interesses corporativos que são, sem dúvida, legítimos neste contexto. Seus representantes responderão por suas ações às assembléias dessas categorias e levarão à mesa de negociação as posições que nelas preponderarem.

Cabe então perguntar como se estabelece a representação dos interesses propriamente acadêmicos e aqueles que dizem respeito à instituição no seu conjunto, garantindo que ela cumpra suas funções sociais da melhor forma possível. Colocada esta questão, é preciso indagar, previamente, se esse tipo de representação é necessária e se os representantes dos docentes, funcionários e estudantes não representam também esses interesses mais gerais. A resposta é que, em parte sim - e é isso que permite que a negociação não seja mero confronto de forças antagônicas. Mas em grande parte não - e é isso que torna um outro tipo de representação necessário.

Não se trata de duvidar da dedicação dos docentes, funcionários e estudantes à causa pública nem de seu sincero empenho em construir uma universidade melhor. A questão é que, nas associações, estarão representando interesses corporativos e são esses que deverão defender. É necessário então que haja interlocutores que não estejam presos a esses interesses e tenham uma visão de conjunto. Da forma como a questão vem sendo encaminhada, apenas os reitores poderão

ocupar esse lugar e preencher essa função pois, exercendo o Poder Executivo para a universidade no seu todo, são forçados, pela sua posição, a lidar com a totalidade dos problemas e das demandas conflitantes, e a formar uma visão de conjunto.

Essa posição, entretanto, coloca os reitores numa situação paradoxal. De um lado, lhes confere um poder excessivo e responsabilidades desmesuradas. De outro, lhes retira as condições efetivas para exercerem esse poder e corresponderem a essas responsabilidades. Na medida em que assumam efetivamente a representação da instituição no seu conjunto, serão colocados forçosamente na posição de se opor a cada um dos interesses particularistas em jogo, concentrando toda a oposição e sem forças políticas que os apóiem. Apenas reitores extraordinariamente hábeis, competentes e corajosos poderiam exercer a contento esse papel - mas nenhuma instituição pode depender, para seu sucesso, da existência de homens ou mulheres excepcionais.

Note-se ainda que, para ocupar essa posição, os reitores não poderiam ser eleitos diretamente pelo conjunto das três categorias de docentes, funcionários e estudantes. Numa eleição desse tipo, os candidatos seriam levados a se comprometerem previamente com os interesses corporativos de cada uma das categorias para obterem os votos. Isso tornaria impossível que o reitor viesse a se opor depois ao particularismo das reivindicações, a não ser numa constante manobra de jogar uma categoria contra a outra, esfacelando a universidade. Sua base de sustentação deveria ser diversa e seus eleitores constituídos de outra maneira.

Mas não se trata apenas disso. Prioridades não resultam nem da soma nem do mero confronto dos múltiplos interesses em jogo. No confronto dos diferentes interesses, é necessário que se estabeleçam critérios externos ao particularismo das demandas conflitantes em função dos quais se possam propor prioridades institucionais. Para o estabelecimento de prioridades institucionais, é preciso que os critérios, além de "externos", sejam considerados legítimos, sem o que não constituirão elemento de controle das tendências particularistas e corporativas que integram as demandas. Apenas a referência às finalidades mais gerais da universidade, em função das quais ela foi criada e que a legitimam enquanto instituição, pode servir de base para estabelecer esses critérios, pois nenhuma das partes envolvidas pode contestá-las sem deslegitimar a sua reivindicação. O que é preciso, portanto, é que a negociação se constitua numa instância na qual os diferentes interesses particularistas sejam confrontados com os interesses mais gerais da instituição

os quais se definem em função de uma referência "externa", que diz respeito à função social da Universidade. A verdade é que os reitores não podem cumprir sua função interna sem essa referência externa porque são apoiados nas forças que representam o interesse da sociedade que terão recursos políticos para se contraporem aos interesses corporativos internos. Inversamente, é apenas essa referência externa que permite, aos diferentes segmentos da universidade, controlar o poder excessivo do reitor, impedindo o arbítrio do executivo.

É dessa forma que a autonomia promove a democratização da universidade em sua dupla acepção: permitindo e levando em consideração a manifestação dos interesses particulares e subordinando-os aos interesses mais gerais da universidade.

E aqui se coloca um novo paradoxo: é que o exercício dessa autonomia democrática se realiza muito mais facilmente e plenamente quando essa referência externa é, não apenas um princípio, mas se concretiza em organismos, como conselhos comunitários, capazes de, simultaneamente, fortalecer o papel do reitor como representante dos interesses gerais da instituição e de se contrapor ao poder excessivo que ele pode exercer. A preservação da autonomia e a promoção da responsabilidade social só poderão caminhar conjuntamente quando houver órgãos externos à universidade que não interfiram na forma pela qual ela distribui internamente os recursos, mas julguem ***a posteriori*** a legitimidade dessa distribuição em função do desempenho e condicione o aumento dos recursos à capacidade da instituição de cumprir, com eficácia, as suas funções sociais.

Na medida em que esse processo se implanta, criam-se duas tendências complementares. A primeira é a exigência de informações objetivas para o conjunto da instituição. No jogo das demandas fragmentadas, a referência à totalidade exige o acesso a um conjunto de informações que permitam a comparação entre carências alegadas e os recursos já obtidos, assim como, sobre o custo relativo do atendimento de cada pedido. É em função dessas informações que o confronto das demandas pode se efetivar e que, nesse confronto, o conjunto das necessidades seja considerado. A segunda, que está associada à primeira, é a exigência de legitimar cada demanda, face às demais, em termos de sua relação com as finalidades da instituição - isso significa o estabelecimento de um processo de avaliação. Instaurado esse processo, a disputa por recursos se transfere para um novo plano, no qual é a publicização das realizações que legitima a reivindicação,

tanto em termos de recompensar o bom desempenho como de criar condições para que ele seja possível. De uma forma ou de outra, é o desempenho que passa a ser a referência necessária.

Não parece, portanto acidental que as universidades comecem a sentir agora a importância de uma transformação de todo o seu tradicional sistema de controles burocráticos e estejam iniciando, através da informatização, um processo de obtenção e publicização das informações relevantes e começando a trabalhar com indicadores de desempenho como forma de avaliação. E o fato de que estejam os reitores agora propensos a defender e promover essa transformação parece indicar que ela constitui a única forma de legitimar a sua posição e permitir o desempenho de sua função

Boa parte dos problemas políticos da implantação da autonomia dizem assim respeito ao estabelecimento de mecanismos institucionais que permitam um equilíbrio entre as demandas corporativas, o interesse mais amplo da instituição no seu conjunto e a relação entre esses interesses e as expectativas da sociedade, processo este que exige transparências e, portanto informações e avaliações públicas.

Desse ponto de vista, o decreto do governador do Estado que estabeleceu a autonomia de gestão financeira nas universidades paulistas encaminha solução satisfatória para alguns problemas, mas não para outros.

De acordo com o decreto, os recursos alocados às três universidades paulistas obedecerão aos valores fixados no orçamento do Estado, devendo as liberações mensais respeitar o percentual de 8,4% da quota parte do Estado na arrecadação do ICMS no mês de referência.

A fixação de um montante em termos de porcentagem da arrecadação apresenta algumas vantagens. Do ponto de vista da universidade, garante um fluxo de recursos que não depende de negociação permanente. Da perspectiva da sociedade, oferece a todos, inclusive à própria universidade, uma informação clara de quanto o Estado investe em educação superior, que não é pouco. Assim, traz como contrapartida a necessidade permanente das universidades justificarem o uso que fazem de uma parcela relativamente importante do orçamento do Estado. Inicia-se um processo de estabelecer a transparência na alocação e no uso dos recursos públicos.

A forma, entretanto, pela qual foi fixado o montante cria algumas dificuldades. Verifica-se imediatamente que o acesso aos dados referentes aos valores do ICMS arrecadado torna-se crucial. Mas não só isso. Há uma defasagem entre a data em que se obtém essa informação, a data da disponibilidade dos recursos no tesouro e o mês de referência. Dessa forma, deverá haver um permanente problema de adiantamento sobre um montante estimado, constantemente corrigido, que envolverá constantes negociações. Por outro lado, como os recursos disponíveis mês a mês serão flutuantes, isso exigirá toda uma reformulação da sistemática orçamentária das universidades especialmente quando se considera que a maior parte dos recursos deve ser dispendida com pagamento de pessoal, que é uma despesa muito pouco flexível. Além disso, o percentual fixado para o corrente exercício é inferior ao do ano passado. Se considerarmos que todo o ano de 1988 foi caracterizado por uma corrosão salarial muito grande, deverá haver uma enorme contração de despesa para que se possa recompor parcialmente o poder aquisitivo dos professores e funcionários e não se pode esperar atingir os patamares das demais universidades públicas do país. A não ser que haja um aumento da arrecadação em virtude da reforma tributária, o percentual teria que ser revisto.

Essas dificuldades podem ser negociadas e o estão sendo. O porcentual já foi aumentado e se estabeleceu uma espécie de "banco de compensação" para superar os problemas das flutuações mensais. Mas há outros problemas, de ordem estrutural que precisam ser analisados.

O decreto atribui uma enorme responsabilidade ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais, o qual deverá decidir quanto caberá, do total, a cada universidade, além de estabelecer a política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo, dentro dos limites pré-estabelecidos pela Constituição e pela legislação.

Um problema fundamental está em retirar a negociação salarial do âmbito interno da universidade e transferi-la para um conselho externo. Essa determinação ameaça diretamente a autonomia universitária, interferindo na gestão interna dos recursos, pois a decisão quanto aos salários passa a ser de um órgão externo. Mesmo que formado apenas por reitores, o CRUESP atua como instância supra-universitária. Mas a questão não é puramente formal. Ao mesmo tempo em que se diminui a competência da universidade para gerir os seus recursos, essa determinação

aumenta o poder dos reitores que passam a atuar, simultaneamente, como instância interna e externa.

A solução seria, nesse caso, que o CRUESP se restringisse a recomendações muito gerais. Essa posição, entretanto, dificilmente será viável politicamente. A tendência será no sentido das associações de docentes e sindicatos de funcionários pressionarem conjuntamente pela maximização e pela isonomia salarial, tratando o CRUESP como se fosse um "patrão". Numa negociação desse tipo, um dos grandes benefícios da autonomia se perde, pois, no conjunto das três universidades, é muito difícil pesar adequadamente os interesses conflitantes e divergentes entre demandas contraditórias de maiores salários, aumento de pessoal, recursos de infra-estrutura, assistência aos estudantes etc., que não são as mesmas para cada uma das universidades. Esses interesses não serão objeto de uma confrontação entre os reivindicantes, que manterão suas demandas separadas: apenas os reitores estarão em posição ou sentirão a necessidade de priorizar as demandas - e não terão apoio político, dentro ou fora da universidade, para fazer face à pressão salarial. Além disso, dada a relação diferencial entre número de docentes e número de funcionários e a composição heterogênea de cada uma dessas categorias em termos de carreira em cada uma das três universidades, toda a negociação se dará em função do impacto diferencial que as decisões terão para o orçamento das unidades o qual é independente das reais necessidades do ensino e da pesquisa. Nessas condições, a única solução possível será negociar inicialmente a folha salarial para o conjunto das três universidades, deduzi-la do orçamento global e apenas distribuir entre elas o que sobrar, isto é, as verbas de custeio e capital. A outra alternativa, que está sendo seguida, é a de separar inicialmente uma porcentagem para custeio e investimento (20%) e discutir as questões salariais em termos do restante. Mas aí é necessária uma grande resistência política por parte dos reitores para manter essa parcela face às pressões salariais.

De um modo ou de outro, o processo todo de política orçamentária e política salarial se desenvolverá de forma muito semelhante àquela que ocorria antes da autonomia. Apenas, agora, os reitores estarão no lugar do Governador, contando com muito menos recursos e força política para fazer face às demandas puramente corporativas dos sindicatos.

O outro problema diz respeito à divisão dos recursos entre as três universidades, que também cabe ao CRUESP. A solução mais fácil será utilizar o critério "histórico", mantendo as

proporções existentes. Isso, até certo ponto, é inevitável, dada a inflexibilidade das despesas com pessoal, boa parte do qual é estável. Isso significará, entretanto, imobilizar a posição relativa das três universidades, desconsiderando as necessidades e o interesse público de um crescimento diferencial. O ideal seria a adoção de um critério misto, em termos do qual se reserve uma parcela do orçamento global, qualquer que seja ele, digamos 5%, para atender projetos específicos de expansão que não obedeçam necessariamente à distribuição histórica. Para isso, entretanto, deveria haver uma folga orçamentária que dificilmente será conseguida neste ano. Mas, se esse fosse o caso, imediatamente se colocaria o problema da necessidade de referências objetivas, independentes dos interesses corporativos de cada uma das universidades, que permitissem um julgamento por mérito. Sem isso, os reitores seriam necessariamente levados a defender a sua própria instituição a qualquer custo e a competição que ocorresse seria meramente política. O que se deseja, ao contrário, é que o uso dos recursos públicos seja feito tendo em vista os interesses mais gerais da oferta de ensino superior para a sociedade, que a administração responsável seja recompensada e a perdulária punida, promovendo uma competição através da relevância dos projetos apresentados e da competência na utilização dos recursos disponíveis. Isso coloca novamente a questão da referência externa.

A existência de uma instância externa, que possa mediar os conflitos de interesse entre as universidades, não fere a autonomia universitária, pois esta se esgota na gestão dos seus próprios fundos. Não pode caber à universidade determinar, soberanamente, o montante de recursos de que necessita, nem a parte que deve ter de uma dotação global destinada ao conjunto das instituições públicas.

A necessidade dessa instância externa se prende à questão da avaliação e a retoma num outro nível. De um lado, uma instância como essa não pode funcionar adequadamente sem um processo paralelo de avaliação. É só a avaliação que permite estabelecer julgamentos de mérito e promover exposição pública do desempenho das universidades, de modo a estabelecer um controle social sobre o uso dos recursos coletivos que lhes são fornecidos - isso implica a explicitação das finalidades da instituição, subordinando os interesses particularistas, que existem necessariamente em todas elas, aos interesses coletivos mais gerais. De outro lado, ela é uma fonte de legitimação para as universidades e um instrumento necessário para fortalecer sua credibilidade na obtenção de

recursos adicionais - um conselho externo pode ser uma força política importante nesse sentido e será um aliado político tão mais precioso quanto maior sua representatividade em termos dos interesses coletivos aos quais a universidade deve atender. A insistência dos atuais reitores paulistas em que se crie um "Conselho Externo", ao qual competiria, de alguma forma, avaliar o desempenho das universidades, mostra que estão sentindo o problema e que esta poderia ser uma solução. Uma iniciativa desse tipo permitiria superar o problema dos possíveis impasses entre interesses corporativos institucionais equivalentes.

Uma referência externa que preserve a autonomia pode ser estabelecida de duas formas. Em primeiro lugar, é necessário que o desempenho da universidade seja tornado público. Isso implica uma forma de avaliação que permita a comparação entre diferentes universidades - e uma avaliação desse tipo não pode se esgotar no âmbito interno, para que tenha plena credibilidade.

Tornar público não significa simplesmente a apresentação de resultados para "a sociedade em geral", que é uma abstração, ou para organismos que não estão nem capacitados, nem freqüentemente interessados na avaliação.

É necessário que os resultados estejam disponíveis para órgãos públicos e instituições da sociedade civil capazes de fazer um julgamento crítico: associações científicas e profissionais, comissões especiais do executivo e do legislativo, órgãos de imprensa. É necessário, portanto, que se estabeleça a prática da manifestação crítica desses organismos em relação às universidades. Críticas são freqüentemente parciais e injustas - isso é até certo ponto inevitável e as universidades, tendo que se defender, contribuirão para que se estabeleça efetivamente um diálogo com a sociedade mais ampla. Na dinâmica desse processo, a crítica não promove uma interferência direta na gestão acadêmica, ferindo a autonomia - mas provoca uma pressão à qual a universidade deverá responder.

Para que isso ocorra, há uma segunda condição. É que as solicitações de recursos por parte da universidade mantenham alguma referência ao processo de avaliação, tornado público. É isso que introduz uma racionalidade no processo de distribuição de recursos, ao mesmo tempo em que promove a responsabilidade pública que deve existir num sistema democrático. A alternativa a

esse processo é o puro jogo político das pressões particularistas e corporativas, quando não do clientelismo e do fisiologismo.

Para colocar em movimento todo este processo seria importante que se constituísse, no âmbito do Estado de São Paulo, um Conselho do Ensino Superior, com ampla representação da sociedade, cuja função seria a de analisar as reivindicações das universidades levando em consideração a avaliação de seu desempenho, e oferecendo sugestão para o desenvolvimento do sistema de ensino superior no seu conjunto.

Um órgão desse tipo contrabalançaria o excessivo poder e a excessiva responsabilidade que, com o atual decreto, pesam sobre os reitores. Estabelecendo um controle sobre o poder pessoal que os dirigentes podem exercer, fortaleceria sua capacidade de atuar como representantes dos interesses mais gerais da instituição, ao mesmo tempo em que se constituiria como contrapeso aos excessos de corporativismo das associações de docentes, funcionários e estudantes ou da própria universidade.

Sua composição é um problema difícil de resolver. Não pode ser um organismo muito grande, porque isso o tornaria ineficaz, nem muito pequeno, com o que não seria representativo. É importante que seja constituído por pessoas que tenham a capacidade de entender os problemas propriamente universitários, mas que representem interesses externos à universidade.

Considerando os interesses em jogo, o Conselho deveria incluir representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo, das Associações científicas e das Associações Profissionais, além da própria universidade. Poderia incluir ainda, uma representação da Imprensa, como garantia da publicização necessária.

As universidades paulistas têm desempenhado um papel fundamental na história do ensino superior brasileiro. Tem agora pela frente o desafio de assumir a autonomia e exercer a democracia. Uma autonomia democrática não se exerce simplesmente através da auto-gestão, mas pelo estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade de forma a assumir plenamente o caráter de uma instituição **público**, que serve ao público e que é controlada por poderes públicos. É essa responsabilidade e essa oportunidade com as quais agora nos deparamos.